STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 1876
23 januari 2015

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en van enkele andere besluiten in verband met de Wet afschaffing plusregio's

Nader Rapport

17 december 2014
IenM/BSK-2014/273771
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en van enkele andere besluiten in verband met de Wet afschaffing plusregio's

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 november 2014, no.2014002262 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 december 2014, no. W14.14.0432/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering merkt op dat de beoogde beperking van de vervoerregio's tot vervoerstaken niet zal worden bereikt, en dat het omzeilen van die beperking zal leiden tot administratieve lasten voor de samenwerkende gemeente-besturen.
De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten waarom niettemin de voorwaarde wordt gesteld dat de vervoerregio uitsluitend wordt belast met taken op het gebied van verkeer en vervoer, en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Beperking taak van de vervoerregio's

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten waarom de voorwaarde wordt gesteld dat de vervoerregio uitsluitend wordt belast met taken op het gebied van verkeer en vervoer.
Dit met name omdat de voorwaarde dat de vervoerregio's uitsluitend worden belast met verkeer- en vervoertaken de gemeentebesturen er niet van kan weerhouden een tweede openbaar lichaam tot stand te brengen dat wordt belast met andere taken. De Afdeling is van mening dat de regionale samenwerking in die gebieden nogal omslachtig vormgegeven zal worden, hetgeen gepaard zal gaan met onnodige bureaucratie en administratieve lasten.
Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in de nota van toelichting nader uiteen gezet waarom de voorwaarde wordt gesteld dat de vervoerregio uitsluitend wordt belast met taken op het gebied van verkeer en vervoer.

2. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.

Advies Raad van State

No. W14.14.0432/IV
's-Gravenhage, 10 december 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 24 november 2014, no.2014002262, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en van enkele andere besluiten in verband met de Wet afschaffing plusregio's, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan het voorstel van Wet afschaffing plusregio's, dat in behandeling is bij de Eerste Kamer.[1] Plusregio's, ook wel stadsregio's genoemd, zijn een vorm van wettelijk verplichte samenwerking tussen gemeenten in stedelijke gebieden. Met de afschaffing van de stadsregio's beoogt de regering het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur te herstellen. Het wetsvoorstel maakt een uitzondering voor een deel van de taken van de stadsregio's: de verkeer- en vervoertaken, zoals het verlenen van concessies voor bepaalde vormen van openbaar vervoer. Die taken zullen worden opgedragen aan zogeheten vervoerregio's. Deze regio's worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Het voorliggende ontwerpbesluit strekt daartoe.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de beoogde beperking van de vervoerregio's tot vervoerstaken niet zal worden bereikt, en dat het omzeilen van die beperking zal leiden tot administratieve lasten voor de samenwerkende gemeentebesturen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Beperking taak van de vervoerregio's

Het voorstel van Wet afschaffing plusregio's bepaalt dat de concessieverlening voor bepaalde vormen van openbaar vervoer bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kan worden opgedragen aan een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam. Dat is echter alleen mogelijk in gebieden die eveneens bij amvb worden aangewezen.[2] Deze gebieden worden wel aangeduid als vervoerregio's.

Het ontwerpbesluit voorziet hierin. Het stelt daarbij als voorwaarde dat de vervoerregio's uitsluitend worden belast met verkeer en vervoer. De Afdeling merkt op dat deze voorwaarde de gemeentebesturen die in een vervoerregio samenwerken er niet van kan weerhouden, een tweede openbaar lichaam tot stand te brengen dat belast wordt met andere taken.[3] Bij de parlementaire behandeling van het voorstel van Wet afschaffing plusregio's heeft de regering zelfs de verwachting uitgesproken dat de deelnemers aan de huidige plusregio's ook na afschaffing van de Wgr-plus de samenwerking op vrijwillige basis zullen gaan continueren.[4]

Het effect van de voorwaarde die in het ontwerpbesluit wordt gesteld zal naar verwachting in de praktijk zijn dat in de gebieden waarvoor een vervoerregio wordt ingesteld, twee openbare lichamen naast elkaar gaan functioneren, waarbij het voor de hand ligt dat in beide organen dezelfde personen worden benoemd. Dat zal ertoe leiden dat de regionale samenwerking in die gebieden nogal omslachtig wordt vormgegeven, wat gepaard zal gaan met onnodige bureaucratie en administratieve lasten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten waarom niettemin de voorwaarde wordt gesteld dat de vervoerregio uitsluitend wordt belast met taken op het gebied van verkeer en vervoer, en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen,

---

[1] Kamerstukken I 2013/14, 33 659, A.

[2] Voorgesteld artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 in artikel X van het voorstel van Wet afschaffing plusregio's, Kamerstukken I 2013/14, 33 659, A.

[3] In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer wordt gemeld: 'Hoewel het wetsvoorstel er strikt genomen niet aan in de weg staat dat de deelnemers aan de vervoerregio ook andere bevoegdheden vrijwillig over dragen aan het bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichaam, acht het kabinet zulks onwenselijk.' (Kamerstukken I 2014/15, 33 659, G, onopgemaakt, blz. 23).

[4] Kamerstukken II 2012/13, 33 659, nr. 3, blz. 4.

nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.14.0432/IV

- De bestaande bijlage behorende bij artikel 35 van het Besluit personenvervoer 2000 nummeren als bijlage I; de voorgestelde bijlagen doornummeren.
- Artikel V, eerste lid, modelleren volgens aanwijzing 180, model G, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, en daarbij het kamerstuknummer vermelden.

Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit van …….. tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en andere besluiten in verband met de Wet afschaffing plusregio's

Wij Willem-Alexander, bij de gratie gods, Koning van Oranje-Nassau, enz.enz.enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 21 november 2014, nr. IenM/BSK-2014/140127, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000, de artikelen 61 en 62, achtste lid, van de Spoorwegwet, artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, en de artikelen 8 en 9 van de Wet Infrastructuurfonds;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van …….., nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In artikel 7a, tweede lid, onderdelen c en d, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt 'artikel 20, eerste en derde lid, van de Wet personenvervoer 2000' vervangen door: artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000.

ARTIKEL II

Het Besluit personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 36a eerste lid, wordt 'artikel 20, derde lid, van de wet' vervangen door: artikel 20, vierde lid, van de wet.

B

In § 1 van hoofdstuk 3 wordt na artikel 36a het volgende artikel toegevoegd:

Artikel 36b

1. Bevoegd tot het verlenen, wijzigen, of intrekken van concessies als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de wet, is:
   a. in het in bijlage I weergegeven gebied het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam Stadsregio Amsterdam;
   b. in het in bijlage II weergegeven gebied het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling van de 24 gemeenten gelegen binnen dat gebied.

2. Zodra in het in bijlage I weergegeven gebied, onderscheidenlijk het in de bijlagen II weergegeven gebied, een openbaar lichaam is ingesteld met als enig belang de behartiging van taken op het terrein van verkeer en vervoer, gaat de bevoegdheid van het dagelijks bestuur van het in het eerste lid, onder a, genoemde openbaar lichaam over naar het dagelijks bestuur van het nieuw ingestelde openbaar lichaam indien daaraan in ieder geval de gemeente Amsterdam deelneemt, en van het dagelijks bestuur van de in het eerste lid onder b genoemde openbare lichaam naar het dagelijks bestuur van het nieuw ingestelde openbaar lichaam, indien daaraan in ieder geval de gemeenten Rotterdam en Den Haag deelnemen. De overgang vindt plaats met ingang van de datum waarop de gemeenschappelijke regeling waarin het desbetreffende openbaar lichaam wordt ingesteld, in werking treedt.

ARTIKEL III

In artikel 1 van het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer komt onderdeel f te luiden:
f. *concessieverlener:* een overheid als bedoeld in artikel 20, tweede en derde lid, van de Wet personenvervoer 2000.

ARTIKEL IV

Het Besluit Infrastructuurfonds wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel c, komt te luiden:

c. *samenwerkingsgebied:* gebied aangewezen op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000.

B

Artikel 9, vierde lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. de financiële draagkracht van de aanvrager hiertoe aanleiding geeft;
hiervan is in ieder geval sprake indien de hoogte van de brede doeluitkering als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet BDU verkeer en vervoer, in het jaar waarin de aanvraag is ingediend, vermenigvuldigd met twee, gelijk is aan of lager dan € 225.000.000,–: of.

ARTIKEL V

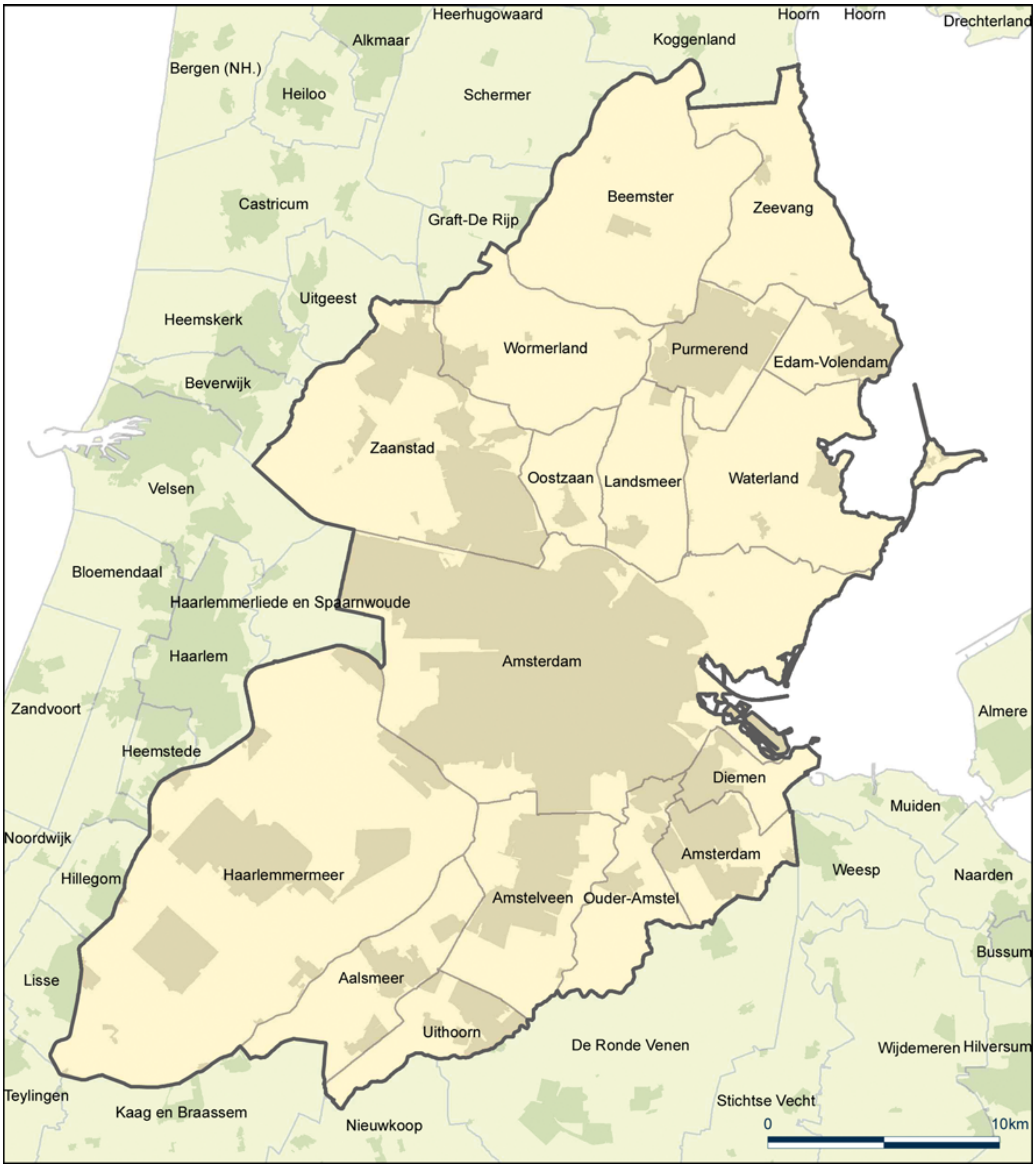
1. De artikelen I tot en met III treden in werking op het tijdstip dat het bij koninklijke boodschap van 14 juni 2013 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's tot wet wordt verheven en in werking treedt.

2. Artikel IV treedt in werking twee maanden na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit is geplaatst, maar niet eerder dan het in het eerste lid bedoelde tijdstip.

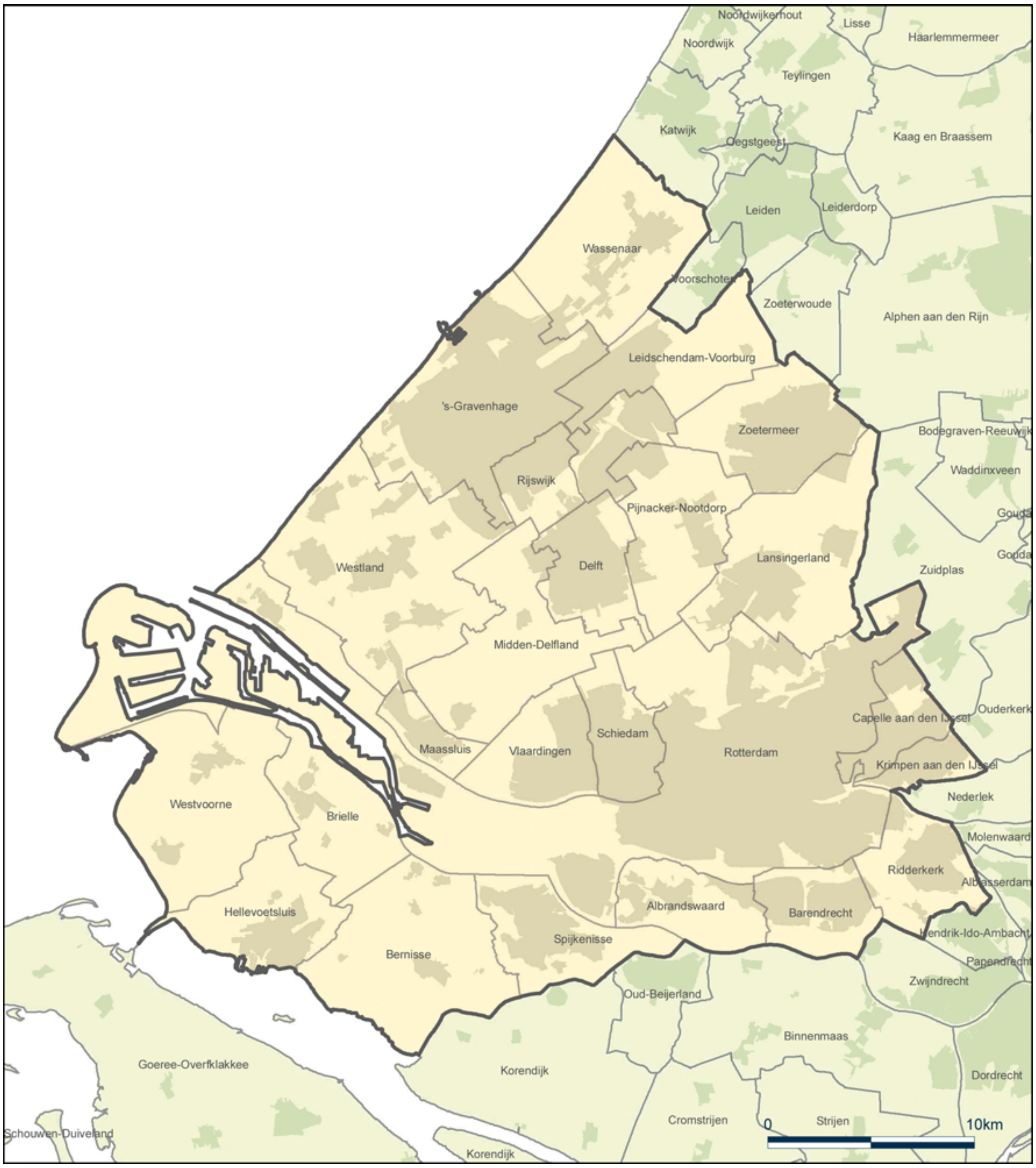
Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Bijlage II, als bedoeld in artikel 36b, eerste lid, onderdeel a



Bijlage III, als bedoeld in artikel 36b, eerste lid, onderdeel b



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

De Wet afschaffing plusregio's maakt een einde aan de verplichte samenwerking in de plusregio's. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2012/2013, 33 659, nr.3) van het wetsvoorstel Wet afschaffing plusregio's is uiteengezet dat de aan de plusregio's in de Wet personenvervoer 2000 (hierna Wp2000) toegekende taken als hoofdregel worden toebedeeld aan de provincies. Een uitzondering is gemaakt voor de verkeer – en vervoertaken, waaronder het verlenen van concessies voor het verrichten van openbaar vervoer op grond van de W2000 en de middelen die verstrekt worden op basis van de Wet BDU verkeer en vervoer van de plusregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam, vanwege de daar bestaande grootstedelijke problematiek op het gebied van verkeer en vervoer.
Op basis van de Wet afschaffing plusregio's kunnen de bevoegdheden tot het verlenen van concessies voor openbaar vervoer, bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Wp2000 bij algemene maatregel van bestuur worden belegd bij het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, dat bij gemeenschappelijke regeling door de betrokken overheden is ingesteld. Daarbij wordt tevens aangegeven voor welk gebied de uitzondering geldt. Op grond van de Wet afschaffing plusregio's komen ook andere taken, verantwoordelijkheden en middelen met betrekking tot verkeer en vervoer toe aan dat dagelijks bestuur, zodat duidelijk is welk openbaar lichaam de desbetreffende bevoegdheden in deze gebieden uitoefent.
In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet afschaffing plusregio's is uitgebreid ingegaan op de redenen waarom voor deze systematiek is gekozen.
Met de in dit besluit opgenomen wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid om de dagelijkse besturen van de openbare lichamen in de gebieden aan te wijzen waarin de uitzondering van artikel 20, derde lid, van de Wp2000 van toepassing is. In de bijlagen bij dit besluit worden de gebieden aangewezen waarin het dagelijkse besturen van de in het besluit genoemde openbare lichamen het bevoegd gezag is voor het verlenen van concessies voor openbaar vervoer anders dan per trein.
Na de indiening van het wetsvoorstel inzake de afschaffing van de plusregio's in 2012 is aan de betrokken overheden (gemeenten en provincies) gevraagd de inrichting van de samenwerking ter hand te nemen en te komen tot de instelling van twee openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die in de Noordvleugel en de Zuidvleugel als vervoerregio kunnen optreden. Daarbij is aangegeven dat de twee in te richten openbare lichamen zouden moeten kunnen functioneren vanaf het moment waarop de Wet afschaffing plusregio's in werking treedt, zodat de taakuitoefening en dan met name de aansturing en het beheer van het grootstedelijk openbaar vervoer onbelemmerd kan voortgaan. Met gebruikmaking van de in het wetsvoorstel Wet afschaffing plusregio's opgenomen delegatiemogelijkheid van artikel 20, derde lid, van de Wp2000 zou – zo was de gedachtegang – bij algemene maatregel van bestuur het parallel tot stand gebrachte resultaat van het regionaal proces, te weten twee functionerende openbare lichamen als vervoerregio's kunnen gaan functioneren en bij Algemene maatregel van bestuur als zodanig worden aangewezen. Sinds 2012 zijn de betrokken overheden in gesprek om in het voetspoor van de ontwikkelde samenwerking in de plusregio's en in aansluiting op andere initiatieven ter versterking van bovenlokale en regionale samenwerking, te komen tot de gevraagde openbare lichamen op basis van een gemeenschappelijke regeling. De te verwachten uitkomst van het regionaal proces is neergelegd in het ontwerpbesluit zoals dat op grond van artikel 20, vijfde lid, van de Wp2000 aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd (Kamerstukken II, 2013–2014, 33 659, nr, 20 en Kamerstukken I, 2013–2014, 33 659, B). Met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden over het ontwerpbesluit (Kamerstukken II 2014–2015, 33 659, nrs. 20, 21, 22, **PM**.....). Voorts hebben de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Infrastructuur van de Eerste Kamer in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel eveneens een aantal vragen gesteld met betrekking tot het ontwerpbesluit (Kamerstukken 2014–2015, 33 659, E).
Uit de door Tweede Kamer gestelde vragen en uit het voorlopig verslag van de Eerste Kamer is gebleken dat in beide Kamers er een breed gevoelen bestond dat de invulling die de overheden aan de samenwerking wilden geven, te breed van opzet was en dat de gekozen samenwerking voor meer taken dan alleen verkeer en vervoer zich moeilijk verdraagt met het hoofddoel van het wetsvoorstel Wet afschaffing plusregio's, namelijk herstel van de bestuurlijke hoofdstructuur. De bredere invulling zou bovendien een reële betrokkenheid van de provincies bij de vervoerregio bemoeilijken. De gekozen invulling voor de twee vervoerregio's stond blijkens de door beide Kamers gestelde vragen en opmerkingen te ver af van de oorspronkelijke gedachte achter de vervoerregio, namelijk het bieden van een praktische oplossing voor het onderbrengen van de vrijvallende plustaken en middelen voor verkeer- en vervoer in deze gebieden, waarbij de bestaande samenwerking van gemeenten in stand blijft.
Het kabinet heeft besloten om tegemoet te komen aan deze bij beide Kamers breed gevoelde bezwaren door in dit besluit te voorzien in een getrapte aanwijzing van de openbare lichamen

waaraan de hier bedoelde verkeer- en vervoerbevoegdheden, toekomen. In dit besluit wordt de bevoegdheid, genoemd in artikel 20, derde lid, van de Wp2000, toebedeeld aan de dagelijkse besturen van de openbare lichamen, die de gemeenten daartoe hebben opgericht. Beoogd wordt de toedeling van bevoegdheden aan deze openbare lichamen slechts tijdelijk te laten zijn omdat deze door de betrokken gemeenten vastgestelde samenwerkingsregelingen op dit moment voor wat betreft de omvang van het werkterrein nog niet voldoen aan de gewenste eindsituatie, namelijk dat de taken van de samenwerkingsregeling beperkt zijn tot alleen verkeer en vervoer. Hiertoe is in dit besluit aan artikel 36b Besluit personenvervoer 2000 een tweede lid toegevoegd dat erin voorziet dat zodra betrokken overheden een nieuwe samenwerkingsregeling hebben ingesteld met als enig belang de behartiging van taken op het terrein van verkeer en vervoer, de bevoegdheid inzake de concessieverlening overgaat naar het dagelijks bestuur van die samenwerkingsregeling. Met het in dit tweede lid gebruikte begrip ‘belang’, dat ziet op het werkterrein van de gemeenschappelijke regeling, wordt aangesloten bij artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen Met verkeer en vervoertaken wordt bedoeld dat het werkterrein activiteiten omvat voor concessies openbaar vervoer, verkeersveiligheid, infrastructuur en verkeersmanagement, waartoe ook de BDU-middelen strekken.
Aan de betrokken overheden dient enige tijd te worden geboden om de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen op te stellen dan wel aan te passen en de benodigde instemming van de desbetreffende besturen te verkrijgen. Op basis van die nieuwe regelingen kunnen openbare lichamen worden ingesteld, die uitsluitend de verkeer- en vervoertaken van de bestaande openbare lichamen overnemen.
Tevens zijn in dit besluit enkele technische wijzigingen opgenomen die het gevolg zijn van het nieuwe artikel 20, derde lid, Wp2000, te weten een wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds, het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het Besluit BDU verkeer en vervoer zal in de loop van 2015 worden gewijzigd. De BDU-uitkering voor het jaar 2015 wordt in december 2014 verstrekt op basis van de nog vigerende Wet BDU verkeer en vervoer en het Besluit BDU verkeer en vervoer.

Financiële gevolgen voor de decentrale verheden

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet afschaffing plusregio’s is ingegaan op de financiële gevolgen van die wet voor decentrale overheden. De wijziging van de onderhavige besluiten brengt geen andere dan de daarin genoemde gevolgen met zich mee.

Vaste verandermomenten

Voor de inwerkingtreding van dit besluit is aangesloten bij de inwerkingtredingdatum van het wetsvoorstel. Voor de wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds is een aparte bepaling opgenomen omdat ingevolge artikel 15 van de Wet Infrastructuurfonds een algemene maatregel op basis van die wet niet eerder in werking treedt dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze is geplaatst.

Artikelsgewijs

Artikel I en III

In deze besluiten wordt een technische aanpassing doorgevoerd. De verwijzing naar artikel 20 Wp2000 is aangepast.

Artikel II

In onderdeel A is een technische wijziging opgenomen in verband met de wijziging van artikel 20 van de Wp2000. Onderdeel B is toegelicht in het algemeen deel.

Artikel IV

In onderdeel A is een technische wijziging opgenomen in verband met de opheffing van de plusregio’s. Onderdeel B betreft een wijziging van artikel 9, vierde lid, onderdeel a. Artikel 9, vierde lid, onderdeel a, geeft de Minister de bevoegdheid om een ander bedrag af te trekken van de kosten dan opgenomen in het eerste lid, aanhef en onderdeel van artikel 9. Ingevolge de Wet afschaffing plusregio’s wordt alleen op basis van artikel 3 van de Wet BDU verkeer en vervoer nog een brede doeluitkering verstrekt. De onderhavige wijziging sluit daarop aan.

Artikel V

Voor de inwerkingtredingbepaling is aansluiting gezocht bij de inwerkingtredingbepaling van de Wet afschaffing plusregio’s. Voor wat betreft de wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds is, ingevolge

artikel 15 van de Wet Infrastructuurfonds, opgenomen dat deze bepaling in werking treedt twee maanden na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit is geplaatst. Van de plaatsing in het Staatsblad wordt onverwijld mededeling gedaan aan beide Kamers der Staten Generaal.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,